Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
ANDREA BIONDI
presentate il 6 marzo 2025 [1]

Causa C-294/23 P

Repubblica di Bulgaria
contro

Commissione europea

«Impugnazione – FEAGA e FEASR – Regolamento (UE) n. 1306/2013 – Spese non eseguite in conformità del diritto dell'Unione – Verifica di conformità – Articolo 52 – Decisione di esecuzione della Commissione – Articolo 54 – Richiesta di restituzione – Termini – Decisione di escludere dal finanziamento dell'Unione gli importi a carico del bilancio dell'Unione in caso di mancato rispetto del termine per la richiesta del recupero – Diritti della difesa – Obbligo di motivazione – Obbligo di diligenza – Principio di leale cooperazione – Principio di buona amministrazione – Articolo 47 – Controlli *in loco*»

1. Sebbene l'adagio affermi che ciò che è ben concepito si enuncia chiaramente, la legislazione dell'Unione in materia di fondi europei fa talvolta eccezione a tale regola.

2. Nella presente causa, la Repubblica di Bulgaria chiede alla Corte di giustizia di annullare la sentenza del Tribunale dell'Unione europea dell'8 marzo 2023 [2], Bulgaria/Commissione, con la quale quest'ultimo ha respinto in quanto infondato il ricorso da essa proposto ai sensi dell'articolo 263 TFUE e diretto all'annullamento della decisione di esecuzione (UE) 2021/261 della Commissione, del 17 febbraio 2021, che esclude dal finanziamento dell'Unione europea alcune spese sostenute dagli Stati membri a titolo del Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) [3] nella parte in cui tale decisione riguarda alcune spese effettuate dalla Repubblica di Bulgaria.

3. Tale decisione è stata adottata per motivi attinenti, da un lato, alla violazione, da parte della Repubblica di Bulgaria, dell'obbligo di chiedere ai beneficiari di pagamenti indebiti interessati la restituzione di detti pagamenti entro 18 mesi derivante dal regolamento (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 352/78, (CE) n. 165/94, (CE) n. 2799/98, (CE) n. 814/2000, (CE) n. 1290/2005 e (CE) n. 485/2008 [4] e, dall'altro, al fatto che l'assenza di recupero costituiva, secondo la Commissione europea, un'irregolarità o una negligenza imputabile alle autorità bulgare ai sensi di tale

[1] Lingua originale: il francese.

[2] T-235/21 (in prosieguo: la «sentenza impugnata»), EU:T:2023:105.

[3] GU 2021, L 59, pag. 10 (in prosieguo: la «decisione controversa»).

[4] GU 2013, L 347, pag. 549.

regolamento. Tuttavia, il procedimento che ha portato all'adozione della suddetta decisione era stato avviato su un fondamento diverso, relativo all'identificazione di spese non effettuate conformemente al diritto dell'Unione.

4. La soluzione della presente impugnazione richiederà alla Corte di addentrarsi nei meandri del regolamento n. 1306/2013 e di precisare le condizioni alle quali la Commissione può adottare un atto di esecuzione che sanzioni l'intenzione manifesta dello Stato membro interessato di non rispettare il proprio obbligo di chiedere la restituzione di importi indebitamente imputati al bilancio dell'Unione, qualora una siffatta intenzione sia stata rivelata nel corso della procedura di verifica di conformità.

I. Contesto normativo

A. Regolamento n. 1306/2013

5. Nell'ambito della presente impugnazione sono rilevanti i considerando 36, 37 e 39 nonché l'articolo 1, l'articolo 2, paragrafo 1, lettera g), l'articolo 7, paragrafo 1, l'articolo 47 e l'articolo 48, paragrafi 1 e 3, del regolamento n. 1306/2013.

6. La sezione II del capo IV, intitolata «Liquidazione», contempla inoltre l'articolo 52, dedicato alla verifica di conformità, il quale stabilisce quanto segue:

«1. Qualora constati che le spese di cui all'articolo 4, paragrafo 1, e all'articolo 5 non sono state eseguite in conformità del diritto dell'Unione e, per il FEASR, in violazione della normativa unionale e nazionale applicabile, come previsto all'articolo 85 del regolamento (UE) n. 1303/2013 [5], la Commissione adotta atti di esecuzione che determinano gli importi da escludere dal finanziamento unionale. Tali atti di esecuzione sono adottati secondo la procedura consultiva di cui all'articolo 116, paragrafo 2.

2. La Commissione valuta gli importi da escludere tenendo conto della gravità della non conformità constatata. La Commissione tiene conto a tal fine del tipo di infrazione, nonché del danno finanziario causato all'Unione. Essa basa l'esclusione sull'identificazione di importi indebitamente spesi e, se questi non possono essere identificati se non con uno sforzo sproporzionato, può applicare rettifiche estrapolate o forfettarie. Le rettifiche forfettarie sono effettuate solo quando, date le caratteristiche del caso o perché lo Stato membro non ha fornito alla Commissione le informazioni necessarie, non sia possibile mediante uno sforzo proporzionato identificare con maggiore precisione il danno finanziario causato all'Unione.

3. Prima dell'adozione di una decisione di rifiuto del finanziamento, i risultati delle verifiche della Commissione e le risposte dello Stato membro interessato formano oggetto di comunicazioni scritte, in base alle quali entrambe le parti cercano di raggiungere un accordo sui provvedimenti da adottare. A questo punto della procedura agli Stati membri è data la possibilità di dimostrare che la portata reale dell'inosservanza è inferiore alla valutazione della Commissione.

[5] Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio (GU 2013, L 347, pag. 320).

In assenza di accordo lo Stato membro può chiedere che sia avviata una procedura volta a conciliare, entro un termine di quattro mesi, le posizioni delle parti. L'esito di tale procedura forma oggetto di una relazione presentata alla Commissione. La Commissione tiene conto delle raccomandazioni in essa contenute prima di adottare una decisione di rifiuto del finanziamento e motiva la sua eventuale decisione di non seguire tali raccomandazioni.

4. Il rifiuto del finanziamento non può riguardare:

a) le spese di cui all'articolo 4, paragrafo 1, eseguite più di 24 mesi prima della comunicazione scritta, da parte della Commissione allo Stato membro interessato, dei risultati delle proprie ispezioni;

(…)

5. Il paragrafo 4 non si applica in caso di:

a) irregolarità di cui alla sezione III del presente capo;

(...)».

7. Ai sensi dell'articolo 53, paragrafo 1, lettera b), del regolamento n. 1306/2013, «[l]a Commissione adotta atti di esecuzione che stabiliscono norme riguardanti l'attuazione (…) della verifica di conformità di cui all'articolo 52 per quanto riguarda le misure da adottare in relazione all'adozione della decisione e alla sua attuazione, compreso lo scambio di informazioni tra la Commissione e gli Stati membri e i termini da rispettare, nonché la procedura di conciliazione prevista nel medesimo articolo, comprese la costituzione, le funzioni e la composizione dell'organo di conciliazione e le sue modalità di lavoro».

8. La sezione III del capo IV del regolamento n. 1306/2013, intitolata «Irregolarità», contiene un articolo 54 relativo alle «Disposizioni comuni», che ai suoi paragrafi 1, 2 e 5 così recita:

«1. Gli Stati membri chiedono al beneficiario la restituzione di qualsiasi pagamento indebito in seguito a irregolarità o a negligenza entro 18 mesi dall'approvazione e, se del caso, dal ricevimento da parte dell'organismo pagatore o dell'ente incaricato del recupero di una relazione di controllo o documento analogo, che indichi che vi è stata un'irregolarità. Al momento della richiesta di restituzione, gli importi corrispondenti sono inseriti nel registro dei debitori dell'organismo pagatore.

2. Qualora il recupero non abbia avuto luogo nel termine di quattro anni dalla data della richiesta di recupero, oppure nel termine di otto anni in caso di procedimento giudiziario dinanzi ai tribunali nazionali, il 50% delle conseguenze finanziarie del mancato recupero è a carico dello Stato membro interessato e il 50% è a carico del bilancio dell'Unione, fermo restando l'obbligo per lo Stato membro di dare corso ai procedimenti di recupero in applicazione dell'articolo 58.

Qualora, nell'ambito del procedimento di recupero, un verbale amministrativo o giudiziario avente carattere definitivo constati l'assenza di irregolarità, lo Stato membro interessato dichiara ai Fondi, come spesa, l'onere finanziario di cui si è fatto carico in applicazione del primo comma.

(…)

5. Purché abbia seguito la procedura di cui all'articolo 52, paragrafo 3, la Commissione può adottare atti di esecuzione che escludano dal finanziamento unionale gli importi posti a carico del bilancio dell'Unione europea nei seguenti casi:

a) se lo Stato membro non ha rispettato il termine di cui al paragrafo 1;

(…)

c) se ritiene che una irregolarità o il mancato recupero siano imputabili a irregolarità o negligenze dell'amministrazione o di un altro servizio od organismo dello Stato membro.

(…)».

B. Regolamento di esecuzione (UE) n. 908/2014

9. L'articolo 34 del regolamento di esecuzione (UE) n. 908/2014 della Commissione, del 6 agosto 2014, recante modalità di applicazione del regolamento [n. 1306/2013] per quanto riguarda gli organismi pagatori e altri organismi, la gestione finanziaria, la liquidazione dei conti, le norme sui controlli, le cauzioni e la trasparenza[6], intitolato «Verifica di conformità», così dispone:

«1. Per stabilire gli importi da escludere dal finanziamento dell'Unione, qualora constati che le spese non sono state sostenute in conformità delle norme dell'Unione, la Commissione usa le proprie risultanze e tiene conto delle informazioni messe a sua disposizione dagli Stati membri, purché tali informazioni le siano fornite entro i termini da essa stabiliti nell'ambito della procedura di verifica di conformità svolta a norma dell'articolo 52 del regolamento [n. 1306/2013] e in conformità del presente articolo.

2. Qualora a seguito di un'indagine ritenga che le spese non sono state sostenute in conformità delle norme dell'Unione, la Commissione comunica le proprie risultanze allo Stato membro interessato specificando i provvedimenti correttivi da adottare per garantire, in futuro, l'osservanza di tali norme e indica il livello provvisorio della rettifica finanziaria che in questa fase della procedura ritiene corrispondere alle proprie risultanze. Tale comunicazione indica anche la previsione di una riunione bilaterale entro cinque mesi dalla scadenza del termine di risposta concesso allo Stato membro. La comunicazione deve fare riferimento al presente articolo.

(…)

3. Nella riunione bilaterale entrambe le parti si adoperano per raggiungere un accordo sulle misure da adottare, come pure sulla valutazione della gravità dell'inosservanza e del danno finanziario causato al bilancio dell'Unione.

(…)

Entro i sei mesi successivi alla trasmissione del verbale della riunione bilaterale la Commissione comunica formalmente le proprie conclusioni allo Stato membro sulla base delle informazioni

[6] GU 2014, L 255, pag. 59. Il testo dell'articolo 34 è stato oggetto di diverse modifiche [si veda, soprattutto, la rettifica nel 2015 (GU 2015, L 114 pag. 25) così come l'articolo 1, paragrafo 6, del regolamento di esecuzione (UE) 2018/56 della Commissione, del 12 gennaio 2018, che modifica il regolamento n. 908/2014 (GU 2018, L 10, pag. 9)].

ricevute nell'ambito della procedura di verifica di conformità. La comunicazione contiene la valutazione delle spese da escludere dal finanziamento dell'Unione a norma dell'articolo 52 del regolamento [n. 1306/2013] e dell'articolo 12 del regolamento delegato (UE) n. 907/2014 [della Commissione, dell'11 marzo 2014, che integra il regolamento [n. 1306/2013] per quanto riguarda gli organismi pagatori e altri organismi, la gestione finanziaria, la liquidazione dei conti, le cauzioni e l'uso dell'euro (GU 2014, L 255, pag. 18)]. La comunicazione fa riferimento all'articolo 40, paragrafo 1, del presente regolamento.

(…)

5. Per l'applicazione dei paragrafi 3 e 4 entro i rispettivi periodi ivi previsti, la Commissione deve disporre di tutte le informazioni pertinenti per la specifica fase della procedura. Ove ritenga che le manchino determinate informazioni la Commissione può, in qualsiasi momento nei periodi fissati ai paragrafi 3 e 4:

a) chiedere informazioni supplementari allo Stato membro; a questa richiesta lo Stato membro è tenuto a rispondere entro due mesi dal ricevimento della comunicazione; e/o

b) informare lo Stato membro che intende compiere una missione di audit supplementare per eseguire le verifiche necessarie.

In tal caso, i periodi di cui ai paragrafi 3 e 4 decorrono nuovamente a partire dal ricevimento, da parte della Commissione, delle informazioni supplementari richieste oppure dall'ultimo giorno della missione di audit supplementare.

(…)

7. La Commissione, dopo aver comunicato le proprie conclusioni agli Stati membri a norma dell'articolo 34, paragrafo 3 o paragrafo 4, del presente regolamento, adotta, se necessario, una o più decisioni a norma dell'articolo 52 del regolamento [n. 1306/2013] per escludere dal finanziamento unionale la spesa interessata dall'inosservanza delle norme dell'Unione. La Commissione ha facoltà di portare avanti procedure consecutive di verifica di conformità fino a quando lo Stato membro abbia effettivamente attuato i provvedimenti correttivi.

(…)».

10. L'articolo 40 del regolamento di esecuzione n. 908/2014, intitolato «Procedura di conciliazione», al paragrafo 1, primo comma, prevede quanto segue[7]:

«Uno Stato membro può presentare ricorso all'organo di conciliazione entro 30 giorni lavorativi dal ricevimento della comunicazione formale della Commissione di cui all'articolo 34, paragrafo 3, terzo comma, inviando al segretariato una richiesta motivata di conciliazione».

II. Fatti e decisione controversa

11. Faccio qui rinvio ai punti da 2 a 14 della sentenza impugnata.

[7] Il testo dell'articolo 40, paragrafo 1, del regolamento di esecuzione nº 908/2014 è stato rettificato nel 2015 (GU 2015, L 114 pag. 25).

III. Procedimento dinanzi al Tribunale, sentenza impugnata, procedimento dinanzi alla Corte e conclusioni delle parti

12. Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 28 aprile 2021, la Repubblica di Bulgaria ha proposto un ricorso diretto all'annullamento della decisione controversa, nella parte in cui tale decisione ha disposto, nei suoi confronti, una rettifica finanziaria di importo pari a EUR 7 656 848,97.

13. Con la sentenza impugnata, il Tribunale ha respinto i cinque motivi dedotti dinanzi ad esso dalla Repubblica di Bulgaria [8] e, pertanto, il ricorso di quest'ultima.

14. L'8 maggio 2023 la Repubblica di Bulgaria ha proposto impugnazione avverso la sentenza impugnata. Nelle sue conclusioni, essa chiede che la Corte voglia annullare integralmente la sentenza impugnata; statuire in ultima istanza sulla controversia o, in mancanza, rinviare la causa al Tribunale; condannare la Commissione alle spese.

15. La Commissione chiede che la Corte voglia respingere l'impugnazione e condannare la Repubblica di Bulgaria alle spese.

16. La Repubblica di Bulgaria e la Commissione hanno svolto osservazioni orali all'udienza tenutasi dinanzi alla Corte il 4 dicembre 2024.

IV. Analisi

17. A sostegno della propria impugnazione, la Repubblica di Bulgaria deduce due motivi.

18. Il primo verte su un errore di diritto nell'interpretazione dell'articolo 52, paragrafo 3, del regolamento n. 1306/2013 e dell'articolo 34 del regolamento n. 908/2014, in combinato disposto con l'articolo 52, paragrafo 1, e con l'articolo 54, paragrafo 5, del regolamento n. 1306/2013, nonché dell'obbligo di motivazione ai sensi dell'articolo 296 TFUE, del principio di buona amministrazione e del principio di leale cooperazione, che ha indotto il Tribunale a concludere erroneamente che i diritti della difesa e le garanzie procedurali della Repubblica di Bulgaria, l'obbligo di motivazione delle decisioni della Commissione nonché i principi di buona amministrazione e di leale cooperazione erano stati rispettati. La Repubblica di Bulgaria addebita altresì al Tribunale, nell'ambito di tale primo motivo di impugnazione, una motivazione insufficiente e inadeguata della sentenza impugnata, in quanto il Tribunale non avrebbe valutato tutti gli elementi di fatto e di diritto rilevanti che essa gli aveva sottoposto.

19. Il secondo motivo di impugnazione verte su un errore di diritto che il Tribunale avrebbe commesso nell'interpretazione dell'articolo 54, paragrafo 5, lettere a) e c), in combinato disposto con l'articolo 54, paragrafo 1, del regolamento n. 1306/2013, dichiarando che il termine di 18 mesi aveva iniziato a decorrere dalla comunicazione delle relazioni dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) alla ricorrente.

20. Conformemente alla richiesta della Corte, le presenti conclusioni mirate riguarderanno unicamente il primo motivo di impugnazione.

[8] Per una presentazione di tali motivi, v. punto 23 della sentenza impugnata.

A. Sul primo motivo di impugnazione

21. L'argomentazione della Repubblica di Bulgaria sviluppata nell'ambito di tale primo motivo appare corposa ma poco strutturata. Essa sembra tuttavia poter essere intesa come articolata in sei censure che devono essere riorganizzate.

22. La prima censura verte su un'erronea interpretazione dell'articolo 52, paragrafo 3, del regolamento n. 1306/2013 e dell'articolo 34 del regolamento di esecuzione n. 908/2014, da un lato, nonché dell'articolo 52, paragrafo 1, e dell'articolo 54, paragrafo 5, del regolamento n. 1306/2013, dall'altro.

23. La seconda censura verte su un errore di diritto nell'interpretazione dell'articolo 47 del regolamento n. 1306/2013, in quanto il Tribunale avrebbe dichiarato che la Commissione non era tenuta a procedere a controlli *in loco*.

24. La terza censura verte su un errore di diritto per quanto riguarda il rispetto, da parte della Commissione, dei diritti della difesa.

25. La quarta censura verte su un errore di diritto nell'interpretazione dell'obbligo di motivazione della Commissione.

26. La quinta censura verte su una violazione, da parte del Tribunale, del suo obbligo di motivazione in quanto avrebbe tralasciato di esaminare l'asserita violazione dell'obbligo generale di diligenza.

27. La sesta censura verte anch'essa su una violazione, da parte del Tribunale, del suo obbligo di motivazione, avendo esso tralasciato di valutare o di commentare gli elementi di prova a sostegno dell'asserita violazione, da parte della Commissione, dei principi di leale cooperazione e di buona amministrazione presentati prima dell'udienza.

28. In ordine di importanza, esaminerò anzitutto e congiuntamente le censure prima e terza per poi esaminare separatamente la seconda, la quarta, la quinta e, infine, la sesta censura.

1. Sulle censure prima e terza, vertenti su un errore di diritto nell'interpretazione degli articoli 52 e 54 del regolamento n. 1306/2013 e su un errore di diritto nell'interpretazione dei diritti della difesa nel corso del procedimento amministrativo

a) Sintesi degli argomenti delle parti

29. Per quanto riguarda la prima censura, la Repubblica di Bulgaria sostiene che, ai punti da 40 a 42 e da 47 a 49 della sentenza impugnata, il Tribunale ha commesso un errore di diritto e ha confuso la procedura in contraddittorio di cui all'articolo 52, paragrafo 3, del regolamento n. 1306/2013, in combinato disposto con l'articolo 34 del regolamento n. 908/2014, con il motivo sostanziale distinto di cui all'articolo 54, paragrafo 5, del regolamento n. 1306/2013. Il Tribunale avrebbe quindi erroneamente ritenuto, ai punti da 47 a 49 della sentenza impugnata, che, tenuto conto dell'invio della lettera e dello svolgimento della seconda riunione bilaterale, fossero stati sanati i vizi procedurali relativi alla modifica, da parte della Commissione, della base giuridica della rettifica finanziaria controversa.

30. La Repubblica di Bulgaria fa valere che l'imposizione di una rettifica finanziaria ai sensi dell'articolo 52, paragrafo 1, del regolamento n. 1306/2013 e l'imposizione di una siffatta rettifica ai sensi dell'articolo 54, paragrafo 5, di detto regolamento si baserebbero su fondamenti giuridici diversi, sebbene entrambi i procedimenti siano soggetti alla medesima procedura in contraddittorio, disciplinata dall'articolo 52, paragrafo 3, del regolamento n. 1306/2013, in combinato disposto con l'articolo 34 del regolamento n. 908/2014.

31. La decisione controversa di esclusione della Commissione avrebbe quindi dovuto fondarsi sugli stessi motivi in base ai quali il procedimento era stato avviato.

32. Il Tribunale avrebbe dunque erroneamente ritenuto, al punto 42 della sentenza impugnata, che il secondo invito a una riunione bilaterale avesse consentito di adattare la comunicazione delle risultanze rispetto alla nuova base giuridica invocata, dal momento che l'articolo 54, paragrafo 5, stabilirebbe chiaramente la condizione che sia stata seguita la procedura di cui all'articolo 52, paragrafo 3, del regolamento n. 1306/2013.

33. Per quanto riguarda la terza censura, la ricorrente sostiene che, nel quadro del secondo motivo per adottare atti di esecuzione che escludano importi dal finanziamento dell'Unione, enunciato all'articolo 54 del regolamento n. 1306/2013, la Commissione sarebbe tenuta a procedere alle verifiche di cui al paragrafo 4 di tale disposizione al fine di accertarsi della corretta applicazione dell'articolo 54, paragrafo 2, di detto regolamento. L'articolo 54 autorizzerebbe la Commissione ad adottare atti di esecuzione che escludano importi dal finanziamento dell'Unione, anche in assenza di controlli *in loco*, purché essa abbia seguito la procedura in contraddittorio di cui all'articolo 52, paragrafo 3, del medesimo regolamento, che garantisce che lo Stato membro abbia la possibilità di esercitare i suoi diritti della difesa prima che sia adottata una decisione di esclusione.

34. Nella sua replica, la Repubblica di Bulgaria chiarisce le pretese violazioni ai suoi diritti della difesa nel corso del procedimento amministrativo. Infatti, sebbene la comunicazione delle risultanze quale prevista all'articolo 34 del regolamento n. 908/2014 dovrebbe dare piena conoscenza delle riserve della Commissione per adempiere la sua funzione di preavviso, la Repubblica di Bulgaria avrebbe dovuto iniziare a difendersi «alla cieca». La Commissione non avrebbe menzionato le disposizioni della normativa strutturale che riteneva eventualmente violata dai pagamenti oggetto di indagine, il che avrebbe del resto condotto a un annullamento delle ingiunzioni di cessazione dei pagamenti adottate dall'organismo pagatore da parte dei giudici nazionali. Il termine di 18 mesi per chiedere la restituzione dovrebbe iniziare a decorrere solo dalla decisione di esecuzione con la quale la Commissione identifica con precisione i pagamenti da escludere dal finanziamento dell'Unione per lasciare allo Stato membro interessato il tempo di reagire con cognizione di causa. L'applicazione retroattiva dell'articolo 54 del regolamento n. 1306/2013 non ha consentito alla ricorrente di conformarsi ai suoi obblighi, dato che la decisione di esecuzione è stata adottata in prossimità della scadenza del termine di 18 mesi. Essa non le avrebbe neppure consentito di beneficiare della regola del 50/50.

35. La Commissione conclude per l'infondatezza di tali censure.

b) Valutazione

36. Le presenti censure sollevano, da un lato, la questione dell'eventuale articolazione tra i procedimenti avviati ai sensi dell'articolo 52, paragrafo 1, del regolamento n. 1306/2013 e quelli avviati sul fondamento dell'articolo 54, paragrafo 5, di tale regolamento nonché, dall'altro, la questione del rispetto dei diritti della difesa della ricorrente nel corso del procedimento che ha dato luogo all'adozione della decisione controversa.

1) Sul rapporto tra i procedimenti avviati ai sensi dell'articolo 52, paragrafo 1, del regolamento n. 1306/2013 e quelli avviati sul fondamento dell'articolo 54, paragrafo 5, di tale regolamento

37. Il regolamento n. 1306/2013 istituisce due tipi di liquidazione. La prima è la liquidazione contabile. Essa è disciplinata dall'articolo 51 e ha cadenza annuale. La seconda è la verifica di conformità, disciplinata dall'articolo 52. Essa viene effettuata, secondo il primo paragrafo di tale disposizione, qualora la Commissione «constati che le spese di cui all'articolo 4, paragrafo 1, e all'articolo 5 *non sono state eseguite in conformità del diritto dell'Unione*» [9]. La Commissione può quindi adottare misure di esecuzione che decidono di escludere gli importi *non conformi* dal finanziamento dell'Unione [10]. Il paragrafo 3 dell'articolo 52 del regolamento n. 1306/2013 definisce la procedura da seguire prima di «una decisione di rifiuto del finanziamento».

38. L'articolo 54 del regolamento n. 1306/2013 stabilisce peraltro che gli Stati membri sono tenuti a chiedere al beneficiario la restituzione di qualsiasi pagamento indebito in seguito a irregolarità o a negligenza entro 18 mesi dall'approvazione da parte dell'organismo pagatore o dell'ente incaricato del recupero di una relazione di controllo o documento analogo, che indichi che vi è stata un'irregolarità [11] e che, al momento di tale «richiesta» [12], gli importi corrispondenti sono inseriti nel registro dei debitori dell'organismo pagatore.

39. Queste due fasi (richiesta di restituzione/inserimento nel registro dei debitori) sono precedenti a quella del recupero in quanto tale [13]. Gli Stati membri sono quindi chiaramente tenuti a chiedere il recupero entro 18 mesi *dal momento in cui* ricevono l'informazione che sono stati effettuati pagamenti irregolari [14].

[9] Articolo 52, paragrafo 1, del regolamento n. 1306/2013. Il corsivo è mio. L'articolo 4, paragrafo 1, di tale regolamento elenca le spese ammissibili al finanziamento da parte del FEAGA, purché siano effettuate in conformità del diritto dell'Unione. L'articolo 5 del suddetto regolamento riguarda il FEASR. Poiché dal punto 2 della sentenza impugnata risulta che solo le spese connesse al FEAGA erano interessate dal procedimento avviato dalla Commissione, mi concentrerò sulle disposizioni relative a tale fondo o in quanto ad esso applicabili.

[10] Ai sensi dell'articolo 52, paragrafo 2, del regolamento n. 1306/2013.

[11] Il *dies a quo* di tale termine di 18 mesi è discusso nell'ambito del secondo motivo della presente impugnazione, che non è oggetto delle presenti conclusioni mirate. Fatta salva la qualificazione da parte della Corte delle due relazioni dell'OLAF ricevute dalla Repubblica di Bulgaria (v. punti 5 e 8 della sentenza impugnata), ai fini dell'analisi del motivo di impugnazione in esame, mi limiterò a considerare che dalla formulazione dell'articolo 54, paragrafo 1, del regolamento n. 1306/2013 risulta che il termine di 18 mesi inizia a decorrere dal momento in cui le autorità bulgare hanno ricevuto una «relazione di controllo o documento analogo, che indichi che vi è stata un'irregolarità».

[12] L'articolo 54, paragrafo 1, del regolamento n. 1306/2013 obbliga quindi gli Stati membri solo a formulare una richiesta di restituzione. I termini entro i quali il recupero dovrà effettivamente avvenire sono stabiliti dall'articolo 54, paragrafo 2, del regolamento n. 1306/2013.

[13] Ciò è confermato dall'articolo 54, paragrafo 2, primo comma, del regolamento n. 1306/2013, il quale dispone che il recupero debba avvenire entro un termine di otto anni in caso di procedimento giudiziario dinanzi ai giudici nazionali, nonché dal secondo comma della suddetta disposizione, che prevede, dal canto suo, la possibilità che un verbale amministrativo o giudiziario avente carattere definitivo possa, alla fine, constatare l'assenza di irregolarità. Ai sensi del regolamento n. 1306/2013, la richiesta di restituzione deve essere avviata immediatamente, mentre il controllo della sua fondatezza è rinviato in una fase successiva.

[14] Sulla *ratio* di tale termine di 18 mesi, v. considerando 37 del regolamento n. 1306/2013.

40. Inoltre, dalla formulazione dell'articolo 54, paragrafo 5, del regolamento n. 1306/2013 risulta altrettanto chiaramente che il legislatore dell'Unione non ha reso l'esistenza di una decisione di esecuzione ai sensi dell'articolo 52, paragrafo 1, di tale regolamento una condizione preliminare alla richiesta di recupero. Tale articolo dispone che, «[p]urché abbia seguito la procedura di cui all'articolo 52, paragrafo 3», la Commissione può adottare atti di esecuzione che escludano dal finanziamento dell'Unione gli importi rispetto ai quali lo Stato membro interessato non abbia chiesto la restituzione o se ritiene che il mancato recupero sia imputabile a irregolarità o negligenze delle autorità nazionali [15]. L'articolo 54 del regolamento n. 1306/2013 impone quindi alla Commissione di adottare un atto di esecuzione con il quale essa esclude dal finanziamento dell'Unione importi per i quali le autorità nazionali non hanno chiesto la restituzione entro il termine impartito seguendo la procedura di cui all'articolo 52, paragrafo 3, di detto regolamento senza mai imporre che tale procedura sia avviata solo a seguito di un procedimento completo condotto alla sua conclusione e sfociato in una decisione di esecuzione che esclude dal finanziamento dell'Unione pagamenti irregolari. Poiché l'obbligo di chiedere la restituzione sorge dal momento in cui si viene a conoscenza di una relazione di controllo o di qualsiasi altro documento analogo che indichi che vi è stata un'irregolarità [16] da parte degli operatori economici interessati, la procedura che può condurre all'adozione di un atto di esecuzione che escluda dal finanziamento dell'Unione gli importi identificati per la mancata richiesta di recupero non è necessariamente consustanziale o successiva a quella relativa all'identificazione degli operatori interessati e dei pagamenti sospetti.

41. Dalle considerazioni che precedono risulta che un procedimento che dà luogo all'adozione di un atto di esecuzione sulla base dell'articolo 54, paragrafo 5, del regolamento n. 1306/2013 è un procedimento autonomo che non deve necessariamente essere stato preceduto da procedimento completo che sfocia nell'adozione di un atto di esecuzione fondato sull'articolo 52, paragrafo 1, di tale regolamento. Alla luce dell'obiettivo di celerità perseguito dall'articolo 54 del regolamento n. 1306/2013, ricordato al punto 34 della sentenza impugnata – che, come rilevato dalla Commissione, non è contestato dalla ricorrente nella sua impugnazione – la Commissione può, in qualsiasi momento, non appena si configuri la violazione dell'obbligo di recupero, adottare un atto di esecuzione per tale motivo, a condizione di seguire la procedura di cui all'articolo 52, paragrafo 3, di detto regolamento. Lo stretto legame tra le procedure di verifica di conformità e l'obbligo di agire e di recuperare le conseguenze finanziarie connesse alle irregolarità constatate

[15] V., rispettivamente, articolo 54, paragrafo 5, primo comma, lettere a) e c), del regolamento n. 1306/2013. Le tre situazioni descritte all'articolo 54, paragrafo 5, primo comma, di tale regolamento riguardano ipotesi diverse (assenza di richiesta di restituzione/decisione di non recupero non giustificata dall'articolo 54, paragrafo 3/irregolarità e negligenze imputabili alle autorità nazionali) e sono alternative. Poiché la Repubblica di Bulgaria non contesta il fatto di non aver chiesto il recupero entro il termine prescritto sua situazione rientra nell'ambito della lettera a) di tale disposizione.
Mi interrogo tuttavia sul rinvio all'articolo 54, paragrafo 3, del regolamento n. 1306/2013 operato dall'articolo 54, paragrafo 5, secondo comma, di detto regolamento, dal momento che tale articolo 54, paragrafo 3, non riguarda la procedura da seguire. Trovo difficile comprendere perché il secondo comma dell'articolo 54, paragrafo 5, che dovrebbe riguardare le tre situazioni di cui al suo primo comma, richieda verifiche esclusivamente ai sensi di detto articolo 54, paragrafo 3, le quali sono rilevanti solo per l'ipotesi prevista alla lettera c) di tale primo comma. Mi chiedo quindi se non si tratti di un errore di trascrizione da parte del legislatore dell'Unione, che avrebbe piuttosto inteso riferirsi nuovamente all'articolo 52, paragrafo 3, del regolamento n. 1306/2013, il cui contenuto è, dal canto suo, chiaramente procedurale.

[16] Quale definita all'articolo 2, paragrafo 1, lettera g), del regolamento n. 1306/2013, vale a dire «qualsiasi violazione di una disposizione del diritto [dell'Unione] derivante da un'azione o un'omissione di un operatore economico che abbia o possa avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio generale [dell'Unione] o ai bilanci da quest[a] gestit[i], attraverso la diminuzione o la soppressione di entrate provenienti da risorse proprie percepite direttamente per conto [dell'Unione], ovvero una spesa indebita» [v. articolo 1, paragrafo 2, del regolamento (CE, EURATOM) n. 2988/95 del Consiglio, del 18 dicembre 1995, relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità (GU 1995, L 312, pag. 1)].

dagli Stati membri è già stato messo in evidenza dalla Corte [17], così come quest'ultima ha già dichiarato che il mancato recupero dei crediti o il ritardo ricorrente in tale recupero può validamente giustificare l'adozione di una rettifica [18].

42. Dalle constatazioni del Tribunale risulta che la procedura derivante dall'articolo 52, paragrafo 3, del regolamento n. 1306/2013, in combinato disposto con l'articolo 34 del regolamento n. 908/2014, si articola in sei fasi [19]. La Commissione ha rispettato tutte queste fasi.

43. Solo la comunicazione delle risultanze iniziali riguardava l'unico motivo dell'articolo 52, paragrafo 1, del regolamento n. 1306/2013. Al punto 41 della sentenza impugnata, il Tribunale ha peraltro riconosciuto che «i motivi della rettifica finanziaria controversa, quali esposti nella relazione di sintesi e nella decisione [controversa], corrispondono solo parzialmente a quelli che avevano giustificato l'avvio della procedura di verifica controversa, quali erano stati indicati dalla Commissione nella comunicazione delle risultanze». Le ragioni di tale cambiamento di motivi sono tuttavia esplicitate ai punti da 43 a 46 di tale sentenza, che non sono contestati dalla Repubblica di Bulgaria nell'ambito del primo motivo della sua impugnazione. Da tali punti risulta, in sostanza, che la Commissione ha ricordato a detto Stato membro il suo obbligo di recupero solo a partire dal momento in cui la prima relazione dell'OLAF è stata portata a sua conoscenza e che il cambio di atteggiamento della Commissione è stato dettato dalla reazione della Repubblica di Bulgaria stessa all'invocazione di tale obbligo.

44. La Repubblica di Bulgaria afferma, in sostanza, che la Commissione era tenuta a ricominciare la procedura *ab initio* se in corso di procedura la sua intenzione era cambiata e se essa intendeva infine adottare una decisione di esecuzione sulla base dell'articolo 54, paragrafo 5, del regolamento n. 1306/2013.

45. Una siffatta interpretazione, peraltro non corroborata dal testo stesso di tale disposizione, appare, del resto, eccessivamente formalistica e sembra trascurare l'obbligo di agire celermente [20] – tanto della Commissione quanto delle autorità nazionali – qualora vi siano state somme indebitamente poste a carico del bilancio dell'Unione. Tuttavia, dalla giurisprudenza della Corte, come ricordata dalla Commissione all'udienza, risulta che, sebbene la Commissione sia tenuta a rispettare, nei rapporti con gli Stati membri, le condizioni che essa ha imposto a sé stessa mediante i regolamenti di applicazione, gli Stati membri non possono adottare, nei loro rapporti con la Commissione, posizioni puramente formali, allorché dalle circostanze risulta che i loro diritti sono stati pienamente tutelati [21].

46. Ricordo peraltro che la decisione controversa è effettivamente intervenuta dopo la scadenza del periodo di 18 mesi durante il quale ci si aspettava dalla Repubblica di Bulgaria, a seguito della comunicazione di una relazione di controllo o documento analogo che indicava l'esistenza di irregolarità [22], che essa chiedesse la restituzione presso i beneficiari nonché l'inserimento nel

17 V. sentenza del 31 gennaio 2019, Grecia/Commissione (C-6/18 P, EU:C:2019:83, punto 55).

18 V. sentenza del 31 gennaio 2019, Grecia/Commissione (C-6/18 P, EU:C:2019:83, punto 57).

19 V. [punto] 36 della sentenza impugnata.

20 Rammentato al punto 34 della sentenza impugnata. Ricordo altresì che, secondo la giurisprudenza della Corte, la gestione del finanziamento del FEAOG è fondata su un rapporto di fiducia reciproca tra la Commissione, le amministrazioni e autorità nazionali (v. segnatamente, sentenza del 7 ottobre 2004, Spagna/Commissione (C-153/01, EU:C:2004:589, punto 133).

21 V. sentenze del 24 gennaio 2002, Finlandia/Commissione (C-170/00, EU:C:2002:51, punto 34), e del 7 ottobre 2004, Spagna/Commissione (C-153/01, EU:C:2004:589, punto 93). Sul rispetto dei diritti della difesa della ricorrente nel corso del procedimento amministrativo, v. paragrafi 50 e seguenti delle presenti conclusioni.

22 Vale a dire le due relazioni dell'OLAF trasmesse rispettivamente il 19 gennaio 2018 e il 3 settembre 2018. La decisione controversa, dal canto suo, reca la data del 17 febbraio 2021.

registro dei debitori dell'organismo pagatore e che il rifiuto della Repubblica di Bulgaria era stato formalizzato più volte per iscritto nel corso del procedimento che ha dato luogo all'adozione della decisione controversa. In tali circostanze, l'affermazione secondo la quale vi sarebbero stati un'applicazione retroattiva dell'articolo 54 del regolamento n. 1306/2013 e un'adozione della decisione controversa prima della scadenza del termine previsto al primo paragrafo di tale disposizione deve essere respinta.

47. Per quanto riguarda le difficoltà derivanti dal diritto interno invocate dalla Repubblica di Bulgaria e dettagliate in particolare nel corso dell'udienza tenutasi dinanzi alla Corte, constato che il legislatore dell'Unione non ha ritenuto che siffatte difficoltà possano indurre le autorità nazionali *a non chiedere la restituzione* non appena necessario. Di contro, l'articolo 54, paragrafo 2, del regolamento n. 1306/2013 prevede una possibile proroga del termine entro il quale *il recupero deve avvenire in modo effettivo* nel caso in cui sia avviato un procedimento giurisdizionale per contestarlo.

48. Pertanto, la Repubblica di Bulgaria, sebbene sostenga correttamente che non aveva l'obbligo di chiedere la restituzione immediatamente dopo la comunicazione o la ricezione della documentazione di cui sopra [23], sembra tuttavia confondere *l'obbligo di chiedere la restituzione* con *l'effettività del recupero*.

49. Da tali considerazioni risulta che la censura relativa a un errore di diritto che il Tribunale avrebbe commesso dichiarando, al punto 42 della sentenza impugnata, che l'invito a una seconda riunione bilaterale aveva proceduto a un adattamento delle risultanze, ai sensi dell'articolo 52, paragrafo 3, del regolamento n. 1306/2013, in combinato disposto con l'articolo 34 del regolamento di esecuzione n. 908/2014, deve essere respinta.

2) Sui diritti della difesa della ricorrente nel corso del procedimento che ha portato all'adozione della decisione controversa

50. Per quanto riguarda l'asserita violazione dei diritti della difesa, rilevo che il Tribunale ha correttamente ricordato la giurisprudenza pertinente al punto 31 della sentenza impugnata e, in particolare, che, nell'ambito dei procedimenti FEAOG, il rispetto dei diritti della difesa richiede che la decisione finale e definitiva relativa alla liquidazione dei conti sia emanata in base a uno specifico procedimento in contraddittorio che garantisca agli Stati membri interessati la possibilità di esporre le loro ragioni.

51. Rilevo altresì che dalla descrizione fattuale del procedimento che ha condotto all'adozione della decisione controversa [24] emerge che la prima relazione dell'OLAF è stata comunicata alla Repubblica di Bulgaria il 19 gennaio 2018. L'obbligo di chiedere la restituzione entro 18 mesi è stato menzionato dalla Commissione per la prima volta nella sua convocazione a una seconda riunione bilaterale in data 7 maggio 2018 che fa riferimento all'articolo 54 del regolamento n. 1306/2013, e successivamente in ciascuna delle fasi successive, anche durante la procedura di conciliazione. In particolare, la comunicazione ufficiale del 19 novembre 2019 [25] già constatava che la Repubblica di Bulgaria non aveva provveduto né alla richiesta di restituzione né

[23] Dato che tale richiesta deve avere luogo entro 18 mesi: v. articolo 54, paragrafo 1, del regolamento n. 1306/2013.

[24] V. punti da 2 a 14 della sentenza impugnata.

[25] V. punto 10 della sentenza impugnata.

all'inserimento degli importi corrispondenti nel registro dei debitori e proponeva di escludere EUR 7 656 848,97 dal finanziamento da parte del FEAGA dal momento che il sistema nazionale di gestione e di controllo non era conforme ai requisiti del diritto dell'Unione.

52. La Repubblica di Bulgaria sostiene, come ha confermato all'udienza in risposta a un quesito della Corte, che il procedimento che ha condotto all'adozione della decisione controversa e l'interpretazione che ne ha dato il Tribunale si baserebbero su una violazione dei suoi diritti della difesa, in quanto non le avrebbero permesso di beneficiare della regola del 50/50[26]. Tuttavia, è giocoforza constatare che la ricorrente fraintende il significato dell'articolo 54, paragrafo 2, del regolamento n. 1306/2013, il quale, come indica chiaramente la sua formulazione e come ricordato dalla Commissione all'udienza, non può trovare applicazione qualora lo Stato membro interessato non abbia formulato una richiesta di recupero.

53. Lo stesso vale per l'affermazione della Repubblica di Bulgaria secondo la quale, nell'ambito di un procedimento fondato sull'articolo 54 del regolamento n. 1306/2013, la Commissione sarebbe tenuta a procedere alle verifiche di cui all'articolo 54, paragrafo 4, di tale regolamento e che, non eseguendo tali verifiche, la Commissione avrebbe violato i suoi diritti della difesa. Oltre al fatto che i punti della sentenza impugnata indicati dalla ricorrente nell'ambito dei suoi argomenti non menzionano tale disposizione, rilevo che tale paragrafo 4 rinvia all'articolo 54, paragrafo 2, del regolamento n. 1306/2013 e riguarda le conseguenze finanziarie a carico dello Stato membro derivanti da un recupero che non sia avvenuto nel termine di quattro o otto anni *dopo che la richiesta di recupero è stata presentata*. Orbene, ribadisco che una siffatta richiesta è puramente e semplicemente assente in questo caso.

54. Per quanto riguarda l'affermazione secondo la quale il cambiamento di base giuridica durante il procedimento avrebbe costretto la Repubblica di Bulgaria a difendersi «alla cieca», rinvio alla descrizione dettagliata del procedimento che ha condotto all'adozione della decisione controversa come ricordato ai punti da 2 a 14 della sentenza impugnata, da cui risulta in particolare che la questione del recupero è stata al centro di tutti gli scambi con la Commissione successivi all'invito a una seconda riunione bilaterale.

55. Pertanto, il Tribunale ha del pari giustamente concluso, al punto 49 della sentenza impugnata, che non vi erano state violazioni dei diritti della difesa ritenendo, implicitamente ma necessariamente tenuto conto del richiamo alla giurisprudenza operato dal punto 31 della sentenza impugnata, che la decisione controversa fosse stata adottata al termine di uno specifico procedimento in contraddittorio che aveva debitamente garantito alla ricorrente la possibilità di esporre le sue ragioni in merito alla mancata richiesta di recupero.

3) Conclusione

56. Le censure prima e terza devono essere respinte in quanto infondate.

[26] Tale disposizione stabilisce che, qualora il recupero non abbia avuto luogo nel termine di quattro anni dalla data della richiesta di recupero, oppure nel termine di otto anni in caso di procedimento giudiziario dinanzi ai tribunali nazionali, il 50% delle conseguenze finanziarie del mancato recupero è a carico dello Stato membro interessato e il 50% è a carico del bilancio dell'Unione.

2. Sulla seconda censura, relativa a un errore di diritto nell'interpretazione dell'articolo 47 del regolamento n. 1306/2013 quanto all'assenza di controlli in loco

57. La Repubblica di Bulgaria sostiene che, per adottare una decisione ai sensi dell'articolo 52 del regolamento n. 1306/2013, la Commissione sarebbe stata tenuta a effettuare controlli *in loco* dandone preavviso in tempo utile allo Stato membro interessato, conformemente a quanto previsto dall'articolo 47 di detto regolamento [27]. La Repubblica di Bulgaria addebita al Tribunale di non aver esaminato gli elementi di prova forniti al fine di valutare se la Commissione l'avesse preavvisata in tempo utile del controllo *in loco* al momento dell'avvio della procedura di cui all'articolo 52, paragrafo 3, del regolamento n. 1306/2013, in combinato disposto con l'articolo 52, paragrafo 1, di tale regolamento, come richiederebbe l'articolo 47, paragrafo 2, del suddetto regolamento.

58. La Commissione conclude per il rigetto di tale seconda censura.

59. Dal punto 33 dell'impugnazione risulta che la Repubblica di Bulgaria «ritiene che, nel caso di specie, per adottare una decisione ai sensi dell'articolo 52 [del regolamento n. 1306/2013], la Commissione avrebbe dovuto procedere a una verifica *in loco* (…) nello Stato membro sulla base dell'articolo 47 e, in seguito a tale missione, sulla base dell'articolo 52, paragrafo 1, [di detto regolamento], adottare una decisione di esecuzione che determinasse gli importi da escludere dal finanziamento dell'Unione sulla base delle proprie risultanze o notificare allo Stato membro la chiusura dell'indagine».

60. La Repubblica di Bulgaria omette di individuare i passaggi della sentenza impugnata nei quali il Tribunale avrebbe interpretato in maniera errata l'articolo 47 del regolamento n. 1306/2013. La sentenza impugnata non reca alcuna traccia di discussioni vertenti su tale disposizione. Allo stesso tempo, constato che la Repubblica di Bulgaria non contesta il punto 23 della sentenza impugnata, nel quale il Tribunale ha presentato i motivi dedotti dinanzi ad esso e che non contiene alcuna menzione di tale articolo 47. Condivido pertanto la posizione della Commissione, la quale conclude che la Repubblica di Bulgaria non può, nell'ambito dell'impugnazione, censurare il Tribunale per non aver affrontato tale questione. Alla luce dei limiti inerenti alla competenza della Corte nel contesto di un'impugnazione, limitata alla soluzione giuridica che è stata fornita a fronte dei motivi e delle censure discussi dinanzi al Tribunale [28], la ricorrente non può sollevare per la prima volta dinanzi alla Corte una censura che non aveva dedotto dinanzi al Tribunale.

61. Per quanto riguarda l'addebito mosso al Tribunale di non avere esaminato gli elementi di prova che gli avrebbero consentito di valutare se la condizione relativa ai controlli *in loco* fosse soddisfatta, la Repubblica di Bulgaria non suffraga la sua affermazione con alcuna identificazione precisa di detti elementi che sarebbero stati presentati al Tribunale e che quest'ultimo non avrebbe preso in considerazione.

62. *Prima facie*, la presente censura potrebbe quindi essere respinta in quanto irricevibile.

[27] L'articolo 47, paragrafo 1, del regolamento n. 1306/2013 enuncia che «[f]atti salvi i controlli eseguiti dagli Stati membri a norma delle disposizioni (…) nazionali (…), la Commissione può organizzare controlli *in loco* negli Stati membri». Il secondo paragrafo, primo comma, di tale disposizione prevede che «[l]a Commissione preavvisa in tempo utile del controllo *in loco* lo Stato membro interessato».

[28] Tra le espressioni più recenti di tale noto requisito, v., ad esempio, sentenze del 26 settembre 2024, JCDecaux Street Furniture Belgium/Commissione (C-710/22 P, EU:C:2024:787, punto 33), nonché del 4 ottobre 2024, Aeris Invest/Commissione e CRU (C-535/22 P, EU:C:2024:819, punto 253) e thyssenkrupp/Commissione (C-581/22 P, EU:C:2024:821, punto 123).

63. Tuttavia, la Repubblica di Bulgaria spiega, nell'ambito della sua replica, che la censura di cui trattasi deve essere intesa nel contesto più ampio della sua dimostrazione diretta a stabilire che la natura dei procedimenti fondati sull'articolo 52 del regolamento n. 1306/2013 e la natura di quelli basati sull'articolo 54 di tale regolamento sono differenti. L'adozione di una decisione di esecuzione ai sensi di tale prima disposizione richiederebbe controlli *in loco*, cosa che la Repubblica di Bulgaria si sarebbe legittimamente attesa.

64. Quand'anche la Corte dovesse decidere di esaminare nel merito la presente censura – ritenendo che, come sostiene la ricorrente, si tratti di un argomento nuovo sviluppato in relazione alla presa di posizione del Tribunale [29] –, la Repubblica di Bulgaria non potrebbe trarne alcuna conclusione utile ai fini della presente impugnazione, dal momento che il procedimento che ha portato all'adozione della decisione controversa deve essere considerato, a partire dall'invito alla seconda riunione bilaterale, come un procedimento fondato sull'articolo 54, paragrafo 5, del regolamento n. 1306/2013.

65. In aggiunta, per quanto riguarda l'asserito obbligo di procedere a controlli *in loco* quando la Commissione decide di avviare un procedimento ai sensi dell'articolo 52, paragrafo 1, del regolamento n. 1306/2013 ai fini dell'adozione di una decisione di esecuzione in quanto tale, condivido il punto di vista della Commissione e mi limiterò a constatare, in primo luogo, che dalla formulazione dell'articolo 47 del regolamento n. 1306/2013 [30] risulta indubbiamente che i controlli *in loco* costituiscono una mera facoltà [31]; in secondo luogo, che non risulta in alcun punto che l'avvio di un procedimento ai sensi dell'articolo 52, paragrafo 1, del regolamento n. 1306/2013 sia subordinato alla realizzazione di siffatti controlli e, in terzo luogo, che una constatazione del genere non è rimessa in discussione dalla lettura dell'articolo 52, paragrafo 3, del regolamento n. 1306/2013, il quale si riferisce ai «risultati delle verifiche della Commissione» senza stabilire rapporti sistematici tra tali verifiche e l'organizzazione di controlli *in loco* [32].

66. Di conseguenza, la presente censura, quand'anche fosse ricevibile, dovrà essere respinta in quanto infondata.

3. Sulla quarta censura, relativa a un errore di diritto nell'interpretazione dell'obbligo di motivazione della Commissione

67. Per quanto riguarda la quarta censura, la Repubblica di Bulgaria sostiene che il Tribunale, ai punti 61 e 62 della sentenza impugnata, ha erroneamente ritenuto che, poiché la Repubblica di Bulgaria aveva partecipato alla procedura in contraddittorio prevista all'articolo 52, paragrafo 3, del regolamento n. 1306/2013, l'obbligo di motivazione fosse stato rispettato.

68. La Commissione non avrebbe trasmesso alcuna comunicazione che informasse lo Stato membro delle sue conclusioni ai sensi dell'articolo 54, paragrafo 5, del regolamento n. 1306/2013, formulate a seguito delle verifiche di cui al paragrafo 4 di tale articolo, contrariamente a quanto

[29] V. sentenza del 19 dicembre 2019, HK/Commissione (C-460/18 P, EU:C:2019:1119, punto 27), citata dalla Repubblica di Bulgaria. Nel caso di specie, si tratterebbe dell'affermazione del Tribunale secondo la quale la comunicazione delle risultanze poteva considerarsi adattata (v. punto 42 della sentenza impugnata). Rinvio pertanto anche ai paragrafi 43 e seguenti delle presenti conclusioni.

[30] V. nota 26 delle presenti conclusioni.

[31] «(...) la Commissione *può* organizzare controlli in loco negli Stati membri» (il corsivo è mio). Solo quando la Commissione decide di procedere a controlli *in loco* è tenuta, conformemente all'articolo 47, paragrafo 2, del regolamento n. 1306/2013, a darne preavviso, in tempo utile, allo Stato membro interessato.

[32] Come giustamente sostenuto dalla Commissione, l'articolo 48, paragrafo 1, del regolamento n. 1306/2013 descrive i controlli *in loco* effettuati dalla Commissione come uno dei mezzi – e non l'unico – a sua disposizione per ottenere le informazioni necessarie alle sue verifiche.

richiederebbe l'articolo 34 del regolamento di esecuzione n. 908/2014. La Commissione non potrebbe cambiare fondamento giuridico nel corso del procedimento. Procedendo in tal modo, essa non avrebbe consentito alla ricorrente di cogliere i reali motivi per i quali era stato avviato il procedimento, che non apparirebbero neppure nella decisione controversa.

69. La Commissione conclude per il rigetto di tale quarta censura.

70. Dai punti della sentenza impugnata oggetto della presente censura risulta che la Commissione ha menzionato l'articolo 54, paragrafo 1, del regolamento n. 1306/2013 per la prima volta solo al momento dell'invito alla seconda riunione bilaterale. Il Tribunale ha tuttavia rilevato che la Repubblica di Bulgaria era stata associata al processo di elaborazione della decisione controversa e che essa aveva potuto discutere la questione del recupero dei crediti a più riprese prima dell'adozione della suddetta decisione [33]. Ciò lo ha indotto a dichiarare che la ricorrente non poteva fondatamente sostenere di non essere stata preavvisata delle ragioni per le quali la Commissione intendeva imporle la rettifica finanziaria controversa, né di non essere stata in grado di comprenderle [34].

71. Tali punti della sentenza impugnata sono stati preceduti da un richiamo, ai punti da 57 a 60 di tale sentenza, della giurisprudenza pertinente relativa all'obbligo di motivazione che incombe alla Commissione. La Repubblica di Bulgaria non contesta la portata dell'obbligo di motivazione quale ricordata in tali punti.

72. Infatti, il Tribunale ha precisato, al punto 60 della sentenza impugnata, la giurisprudenza pertinente della Corte vertente specificamente sulle condizioni alle quali una decisione della Commissione con cui quest'ultima rifiuta di accollare al fondo interessato alcune spese dichiarate risulta sufficientemente motivata. Esso ha constatato, da un lato, che tali decisioni devono essere adottate sulla base di una relazione di sintesi e di uno scambio di corrispondenza tra la Commissione e tale Stato membro e, dall'altro, che l'obbligo di motivazione è soddisfatto qualora detto Stato membro, in primo luogo, sia stato strettamente associato al procedimento di elaborazione della decisione e, in secondo luogo, conoscesse i motivi per i quali la Commissione aveva deciso di non imputare al fondo interessato l'importo in questione. Il Tribunale ha in seguito verificato che queste due condizioni erano soddisfatte nel caso di specie.

73. Per concludere che la ricorrente era stata strettamente associata al procedimento di elaborazione della decisione, il Tribunale ha rinviato ai punti da 38 a 40 della sua sentenza – che non sono contestati [35] – dai quali risulta, in primo luogo, che l'invito a una seconda riunione bilaterale rivolto alla ricorrente menzionava l'articolo 54, paragrafo 1, del regolamento n. 1306/2013; in secondo luogo, che il parere definitivo comunicato alla Repubblica di Bulgaria indicava che la Commissione intendeva mantenere la sua intenzione di infliggere una rettifica finanziaria fondata sull'articolo 54, paragrafo 5, lettere a) e c), di tale regolamento; e, in terzo luogo, che, sebbene la decisione controversa riguardasse, in modo generale, l'articolo 52 di tale regolamento, nella parte dedicata alla Bulgaria della tabella allegata a detta decisione, la colonna «Motivo» indicava chiaramente l'assenza di recuperi [36]. Aggiungo che, come giustamente

[33] V. punto 61 della sentenza impugnata.

[34] V. punto 62 della sentenza impugnata.

[35] La Repubblica di Bulgaria riconosce peraltro, al punto 24 della sua impugnazione, che le affermazioni contenute al punto 40 della sentenza impugnata sono esatte.

[36] V., rispettivamente, punti 39, 40 e 41 della sentenza impugnata.

sostenuto dalla Commissione, la Repubblica di Bulgaria non sembra contestare il fatto che la stessa relazione di sintesi si riferisca esplicitamente all'articolo 54, paragrafo 1, del regolamento n. 1306/2013 [37].

74. La stretta associazione della Repubblica di Bulgaria durante tutto il processo decisionale che ha condotto alla decisione controversa risulta quindi chiaramente dalle constatazioni del Tribunale. Pertanto, esso ha potuto dichiarare senza incorrere in errori di diritto che, tenuto conto delle modalità di svolgimento del procedimento amministrativo, la Repubblica di Bulgaria era stata regolarmente informata, sin dall'invito alla seconda riunione bilaterale [38], dell'intenzione, e in seguito della decisione, della Commissione di escludere alcuni importi dal finanziamento dell'Unione a causa del persistente rifiuto della Repubblica di Bulgaria di chiedere il recupero degli importi di cui trattasi [39].

75. Logicamente, da tale rifiuto deriva altresì che la ricorrente non può essere convincente quando afferma di non essere stata a conoscenza delle ragioni per le quali la Commissione aveva deciso di escludere gli importi in questione dal finanziamento dell'Unione.

76. Il Tribunale ha quindi dichiarato che non vi sono state violazioni, da parte della Commissione, del suo obbligo di motivazione, senza incorrere in un errore di diritto. La censura in esame deve essere pertanto respinta in quanto infondata.

4. Sulla quinta censura, relativa all'assenza di esame dell'obbligo generale di diligenza previsto all'articolo 4, paragrafo 3, TUE

77. Per quanto riguarda la quinta censura, la ricorrente addebita al Tribunale di aver omesso di verificare se la Commissione avesse rispettato il dovere generale di diligenza previsto all'articolo 4, paragrafo 3, TUE, poiché la Commissione avrebbe agito prematuramente nell'adottare la decisione controversa. Infatti, dopo aver ricevuto le relazioni finali dell'OLAF, la Commissione avrebbe dovuto trasmetterle allo Stato membro con la sola raccomandazione di adottare provvedimenti correttivi e poi verificare che l'articolo 54, paragrafo 1, del regolamento n. 1306/2013 fosse stato rispettato prima di adottare una decisione di esecuzione sulla base dell'articolo 54, paragrafo 5, lettere a) e c), di tale regolamento.

78. La Commissione conclude per il rigetto della presente censura.

79. Anzitutto, si deve precisare che la portata dell'obbligo di recuperare le somme indebitamente versate è stata correttamente ricordata dal Tribunale quando ha dichiarato che un siffatto obbligo è «espressione, per quanto riguarda il finanziamento della politica agricola comune, dell'obbligo di diligenza generale previsto all'articolo 4, paragrafo 3, TUE» e che esso «implica che le autorità nazionali procedano al recupero prontamente ed in tempo utile e ricorrano agli strumenti di verifica e di recupero a loro disposizione per garantire la tutela dei suddetti interessi» [40]. Sembra

[37] Tale relazione di sintesi è stata fornita al Tribunale dalla Commissione nell'ambito della sua comparsa di risposta (v. allegato B.1 di detta comparsa). La Commissione ne cita anche un estratto al punto 16 della sua comparsa di risposta nell'ambito della presente impugnazione. Vi si fa riferimento al punto 41 della sentenza impugnata.

[38] V. punto 6 della sentenza impugnata.

[39] Ciò è confermato anche dall'illustrazione delle diverse fasi del procedimento, quali descritte in particolare ai punti 9, 10 e 12 della sentenza impugnata.

[40] V. punto 88 della sentenza impugnata e giurisprudenza ivi citata.

che la presente censura debba essere intesa piuttosto nel senso che essa addebita al Tribunale la mancata risposta ad argomenti dedotti in primo grado ed equivalga quindi a dedurre una violazione dell'obbligo di motivazione che incombe al Tribunale [41].

80. Secondo una giurisprudenza ben nota, l'obbligo di motivazione incombente al Tribunale mira a consentire agli interessati di conoscere le ragioni che lo hanno indotto ad adottare la sentenza in questione e alla Corte di disporre degli elementi sufficienti per esercitare il proprio controllo giurisdizionale [42]. Il Tribunale non è tenuto a fornire un'esposizione che ripercorra, in maniera esaustiva ed uno ad uno, tutti i ragionamenti sviluppati dalle parti in causa, potendo infatti la motivazione essere implicita, a condizione che consenta agli interessati di conoscere le ragioni per le quali il Tribunale non ha accolto i loro argomenti e alla Corte di disporre degli elementi sufficienti per esercitare il proprio controllo [43].

81. Anzitutto, rilevo che la presentazione dei motivi di ricorso dinanzi al Tribunale, quale figura al punto 23 della sentenza impugnata, non è contestata dalla ricorrente nell'ambito dell'impugnazione.

82. L'argomento svolto dalla Repubblica di Bulgaria dinanzi al Tribunale in relazione alla questione della violazione del principio di leale cooperazione non aveva carattere autonomo [44] ma appariva, al contrario, come una conseguenza dell'asserita violazione del procedimento che avrebbe dovuto condurre all'adozione della decisione controversa. Il Tribunale ha quindi potuto legittimamente esaminare tale censura nell'ambito dell'esame del primo motivo così come esso l'aveva rinominato.

83. L'argomento sviluppato dalla ricorrente era inoltre caratterizzato da particolare sommarietà [45]. Orbene, non si può contestare una risposta sommaria a un argomento sommario.

84. Pertanto, come giustamente sostenuto dalla Commissione, il Tribunale ha potuto dichiarare, al punto 49 della sentenza impugnata, che, «dato che la posizione della Commissione in merito al necessario recupero delle spese controverse le era stata comunicata prima della seconda riunione bilaterale e che tutte le questioni relative all'applicazione (…) dell'articolo 54 del regolamento n. 1306/2013 sono state discusse per tutta la durata della procedura di verifica, incluso dinanzi all'organo di conciliazione, non si può ritenere che i diritti procedurali della Repubblica di Bulgaria siano stati violati, al pari (…) del principio di leale cooperazione».

85. Così facendo, il Tribunale ha chiaramente risposto all'essenza degli argomenti svolti ai punti da 104 a 108 [46] dell'atto introduttivo del ricorso, dal momento che la ricorrente sosteneva che il principio di leale cooperazione sarebbe stato infranto a causa della violazione dei suoi diritti procedurali derivanti dall'articolo 54 del regolamento n. 1306/2013.

86. Pertanto, la quinta censura deve, di conseguenza, essere respinta in quanto infondata.

41 V. sentenza del 12 dicembre 2024, DD/FRA (C-680/22 P, EU:C:2024:1019, punto 58).

42 V. sentenza del 7 giugno 2018, Equipolymers e a./Consiglio, C-363/17 P, EU:C:2018:402, punto 45).

43 V. sentenza del 12 dicembre 2024, DD/FRA (C-130/22, EU:C:2024:1018, punto 87 e giurisprudenza ivi citata).

44 Su tale punto rinvio al titolo del primo motivo quale risulta dall'atto introduttivo del ricorso.

45 V., ad esempio, punto 108 dell'atto introduttivo del ricorso.

46 Come precisato dalla Repubblica di Bulgaria nella sua replica.

5. Sulla sesta censura, relativa alla violazione da parte del Tribunale dell'obbligo di motivazione

87. La Repubblica di Bulgaria lamenta che il Tribunale ha fornito una motivazione insufficiente della sentenza basandosi essenzialmente su tre argomenti. Infatti, il Tribunale non avrebbe preso in considerazione né valutato la lettera della Commissione prodotta dalla ricorrente poco prima dell'udienza tenutasi dinanzi ad esso. Esso non avrebbe neppure risposto all'argomento relativo ad un cambiamento di prassi da parte della Commissione. Infine, il Tribunale non avrebbe preso posizione sugli argomenti relativi al regolamento (UE, Euratom) 2020/2223 [47].

88. La Commissione conclude per il rigetto di tale sesta censura.

89. Per quanto riguarda la lettera, dai punti da 17 a 22 della sentenza impugnata risulta che tale offerta di prova, presentata dalla Repubblica di Bulgaria alla vigilia dell'udienza dinanzi al Tribunale, è stata dichiarata ricevibile, ragion per cui la lettera della Commissione ricevuta dalla ricorrente il 12 maggio 2022 è stata versata agli atti. Tale lettera viene in seguito citata nella parte della motivazione della sentenza impugnata riferita all'analisi del primo motivo di ricorso dinanzi al Tribunale al punto 53, dal quale risulta che, a parere del Tribunale, la Repubblica di Bulgaria non ha spiegato in che modo tale lettera fosse idonea a suffragare i suoi argomenti. Così facendo, il Tribunale ha perfettamente posto la ricorrente in condizione di comprendere le ragioni per le quali non accoglieva il suo argomento.

90. È anche perché, secondo il Tribunale, la Repubblica di Bulgaria non ha spiegato la rilevanza di tale lettera ai fini del suo ricorso che esso non ha preso posizione sulla questione dell'asserito cambiamento di prassi della Commissione.

91. Pertanto, poiché – come ho ricordato [48] – non era richiesto al Tribunale di prendere posizione su ciascuno degli argomenti dedotti dalla ricorrente nell'ambito del suo ricorso, la sentenza impugnata contiene tutti gli elementi sufficienti per consentire alla Repubblica di Bulgaria di conoscere le ragioni per le quali il Tribunale non ha accolto i suoi argomenti relativi alla lettera e all'asserito mutamento di prassi della Commissione. La Repubblica di Bulgaria non può quindi fondatamente sostenere che il Tribunale ha violato il suo obbligo di motivazione.

92. Infine, per quanto riguarda il punto 48 dell'impugnazione, è giocoforza constatare che la Repubblica di Bulgaria non è riuscita a spiegare in modo chiaro le ragioni per le quali essa ritiene che il considerando 29 del regolamento 2020/2223 possa aiutarla a dimostrare che la sentenza impugnata deve essere annullata. La stessa conclusione si impone per quanto riguarda l'invocazione [49], da parte della Repubblica di Bulgaria, dell'articolo 2 di tale regolamento, il cui oggetto risulta del tutto estraneo alla presente controversia [50]. Un siffatto argomento non risulta quindi idoneo a influire sulla soluzione della presente impugnazione.

93. Pertanto, l'intera censura relativa alla violazione, da parte del Tribunale, dell'obbligo di motivazione deve essere respinta.

[47] Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 dicembre 2020 che modifica il regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013 per quanto riguarda la cooperazione con la Procura europea e l'efficacia delle indagini dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (GU 2020, L 437, pag. 49).

[48] V. giurisprudenza citata al paragrafo 80 delle presenti conclusioni.

[49] V. punto 48 dell'atto introduttivo dell'impugnazione.

[50] Tale articolo si limita infatti a precisare le condizioni di entrata in vigore del regolamento 2020/2223.

V. Conclusione

94. Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, e fatto salvo l'esame del secondo motivo di impugnazione, propongo alla Corte di respingere il primo motivo di impugnazione.